

**PENGARUH ALIH FUNGSI LAHAN SAWAH
TERHADAP PRODUKSI PANGAN UTAMA
DI PROVINSI JAWA TIMUR:
SUATU ANALISIS KEBIJAKAN**

T E S I S

Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan
Guna Mencapai Gelar Magister

PROGRAM STUDI MAGISTER MANAJEMEN AGRIBISNIS



Diajukan oleh:

AGUS PUJI RAHARDJO

NPM. 0764020008

Kepada

**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS PEMBANGUNAN NASIONAL "VETERAN"
JAWA TIMUR
S U R A B A Y A
2008**

TESIS

PENGARUH ALIH FUNGSI LAHAN SAWAH TERHADAP PRODUKSI PANGAN UTAMA DI PROVINSI JAWA TIMUR: SUATU ANALISIS KEBIJAKAN

Yang dipersiapkan dan disusun oleh:

AGUS PUJI RAHARDJO
NPM. 0764020008

Telah dipertahankan di depan Dosen Penguji
pada tanggal 8 Januari 2009
dan dinyatakan telah memenuhi syarat untuk diterima

SUSUNAN DEWAN PENGUJI

Pembimbing Utama

Anggota Dewan Penguji Lain

(Dr. Ir.H. Zainal Abidin, MS.)

1. (DR. Ir. Setyo Parsudi, M.S.)

Pembimbing Pendamping

2. (DR.Ir. Eko Nurhadi, M.S.)

(Dr. Ir.H.Syarif Imam Hidayat,MM.)

3. (Ir. Sri Tjondro Winarno, M.M.)

Surabaya, Januari 2009

UPN "Veteran" Jawa Timur
Program Pancasarjana
Direktur,

Dr. Ir. H. Zainal Abidin, MS.

ABSTRAK

Alih fungsi lahan sawah yang tidak terkendali dapat mengancam kapasitas penyediaan pangan, dan bahkan dalam jangka panjang dapat menimbulkan kerugian sosial. Di sisi lainnya, efektifitas implementasi instrumen pengendalian alih fungsi selama ini belum berjalan optimal sesuai dengan yang diharapkan. Oleh karena itu, perlu dikaji dampak alih fungsi lahan sawah di Jawa Timur.

Tulisan ini bertujuan untuk mengamati variabel yang berpengaruh dan yang dipengaruhi dengan terjadinya Alih Fungsi Lahan Sawah, dan Untuk menyusun alternatif strategi pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah dalam rangka Ketahanan Pangan di Jawa Timur.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa perkembangan alih fungsi lahan sawah semakin sering terjadi. Semakin meluasnya alih fungsi lahan akan memiliki dampak buruk terhadap ketersediaan pangan di Jawa Timur khususnya padi, karena 90 persen padi ditanam di lahan sawah, sedangkan lahan sawah sering mengalami alih fungsi menjadi penggunaan lahan non pertanian.

Untuk mengendalikan alih fungsi lahan diperlukan strategi berupa strategi peraturan kebijakan, dan strategi partisipasi masyarakat. Dengan ini maka instrumen untuk mengendalikan alih fungsi lahan semakin kuat.

KATA PENGANTAR

Puji syukur ke hadirat Allah SWT atas segala limpahan rahmat dan ridhoNYA yang telah diberikan sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis yang berjudul **PENGARUH ALIH FUNGSI LAHAN SAWAH TERHADAP PRODUKSI PANGAN UTAMA DI PROVINSI JAWA TIMUR: SUATU ANALISIS KEBIJAKAN.**

Tujuan penulisan tesis ini untuk memenuhi sebagian persyaratan guna mencapai derajat S-2 pada Program Pascasarjana UPN "Veteran" Jawa Timur. Setelah penulis mengalami berbagai macam tantangan dan cobaan dalam proses penulisan tesis ini, penulis mendapatkan banyak nasehat dan dorongan semangat dari berbagai pihak yang mampu memotivasi penulis untuk menyelesaikannya. Oleh karena itu, penulis menyampaikan terima kasih yang tak terhingga dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada Dr. Ir. Zainal Abidin, MS. selaku Pembimbing Utama dan Dr. Ir. Syarif Imam Hidayat, MM. selaku Pembimbing Pendamping, Beliau sangat tegas dan penuh dengan kesabaran serta perhatian dalam membimbing penulis.

Ucapan terima kasih juga penulis sampaikan kepada:

1. Rektor dan Direktur Pascasarjana beserta seluruh dosen dan staf yang telah memberikan kesempatan mengikuti kuliah di Program Pascasarjana UPN "Veteran" Surabaya.

2. Rekan-rekan mahasiswa angkatan XV pada Program Pascasarjana Studi Magister Manajemen Agribisnis UPN "Veteran" Jawa Timur yang selalu memberikan dukungan dan semangat serta masukan-masukan yang bermanfaat.

"Tak ada gading yang tak retak", penulis menyadari bahwa dalam penulisan tesis ini tidak luput dari kesalahan dan kekurangan karena terbatasnya pengetahuan dan kemampuan penulis, kesempurnaan itu mutlak milik Allah SWT. Oleh karena itu kritik dan saran yang bersifat konstruktif demi perbaikan tesis ini sangat penulis harapkan.

Surabaya, Januari 2009

Penulis,

DAFTAR ISI

	Halaman
ABSTRAK	iii
KATA PENGANTAR	iv
DAFTAR ISI	vi
DAFTAR ISI	vi
DAFTAR TABEL	viii
DAFTAR GAMBAR	ix
DAFTAR LAMPIRAN	x
 1. PENDAHULUAN	 1
1.1. Latar Belakang Masalah	1
1.2. Perumusan Masalah	5
1.3. Tujuan Penelitian	5
1.4. Kegunaan Penelitian	6
1.5. Ruang Lingkup Penelitian	7
 2. TINJAUAN PUSTAKA	 8
2.1. Penelitian Terdahulu	8
2.2. Kajian Teori	18
2.2.1. Konsep Agribisnis	18
2.2.2. Manfaat Lahan Pertanian	26
2.2.3. Lahan Pertanian sebagai Faktor Produksi	27
2.2.4. Optimalisasi Pemanfaatan Lahan	30
2.2.5. Lahan Pertanian dan Permasalahannya	32
2.2.6. Alih Fungsi Lahan dan Ketahanan Pangan	34
2.2.7. Pertumbuhan Produksi dan Konsumsi	38
 3. KERANGKA PEMIKIRAN DAN HIPOTESIS	 41
3.1. Kerangka Pemikiran	41
3.2. Hipotesis	44

4. METODE PENELITIAN	45
4.1. Tempat dan Waktu Penelitian	45
4.2. Sumber dan Teknik Pengumpulan Data	45
4.3. Definisi Operasional dan Pengukuran Variabel.....	46
4.4. Analisis Data	48
5. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	54
5.1. Alih Fungsi Lahan Sawah di Jawa Timur	54
5.2. Perkembangan Produksi Pangan utama di Jawa Timur	68
5.3. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Alih Fungsi Lahan Sawah di Jawa Timur	77
5.4. Pengaruh Alih Fungsi Lahan Sawah terhadap Perkembangan Produksi Pangan utama.....	87
5.4.1. Pengaruh Alih Fungsi Lahan Sawah Terhadap Perkembangan Produksi Padi	87
5.4.2. Pengaruh Alih Fungsi Lahan Sawah Terhadap Perkembangan Produksi Jagung.....	89
5.5. Strategi Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah di Jawa Timur.....	92
5.5.1. Strategi Peraturan Kebijakan.....	97
5.5.2. Strategi Partisipasi Masyarakat.....	100
6. KESIMPULAN DAN SARAN.....	104
6.1. Kesimpulan	104
6.2. Saran	106
DAFTAR PUSTAKA.....	108
LAMPIRAN.....	111

DAFTAR TABEL

Nomor	Halaman
1. Fokus Penelitian Yang Telah Dilakukan Oleh Peneliti Terdahulu	16
2. Luas Lahan Sawah menurut Jenis Pengairan di Jawa Timur, Tahun 2001-2006	62
3. Lahan Sawah dan Lahan Pekarangan/Bangunan dan Halaman di Jawa Timur, Tahun 2001-2006.....	63
4. Perkembangan Produksi Padi dan Jagung di Jawa Timur, Tahun 1998-2006	70
5. Produksi, Ketersediaan dan Konsumsi Beras di Jawa Timur, Tahun 1998-2006	71
6. Produksi, Ketersediaan dan Konsumsi Jagung di Jawa Timur, Tahun 1998-2006	74
7. Hasil Analisis Regresi Linier Faktor-faktor yang Mempengaruhi Alih Fungsi Lahan Sawah.	79
8. Jumlah Penduduk dan Persentase Pertumbuhannya di Jawa Timur, Tahun 1998-2006.....	82
9. Jumlah Penduduk Yang Bekerja Usia 10 Tahun Keatas di Jawa Timur, Tahun 2001-2006.....	83
10. Hasil Analisis Regresi, Pengaruh Alih Fungsi Lahan Sawah terhadap Produksi Jagung.....	89

DAFTAR GAMBAR

Nomor	Halaman
1. Hirarki Manfaat Lahan Pertanian	26
2. Kerangka Pemikiran	43
3. Luasan Alih Fungsi Lahan Sawah Periode 1997-2001 dan Periode 2002-2006, di Jawa Timur.....	55
4. Ranking Alih Fungsi Lahan di Jawa Timur, 1997-2006	56
5. Trend Alih Fungsi Lahan Sawah di Jawa Timur, 1997-2006	57
6. Persentase Lahan Sawah Menurut Tipe Irigasi, Yang Mengalami Alih Fungsi menjadi Lahan Non Pertanian	60
7. Trend Lahan Sawah dan Lahan Pekarangan/Bangunan dan Halaman di Jawa Timur, Tahun 2001-2006.....	64
8. Produksi dan Konsumsi Beras di Jawa Timur, Tahun 1998-2006	72
9. Produksi dan Konsumsi Jagung di Jawa Timur, Tahun 1998-2006	75
10. Jumlah Penduduk Yang Bekerja Usia 10 Tahun Keatas di Jawa Timur, Tahun 2001-2006	84
11. Fungsi Regresi Pengaruh Alih Fungsi Lahan Sawah terhadap Produksi Padi, 1997-2006	87
12. Fungsi Regresi Pengaruh Alih Fungsi Lahan Sawah terhadap Produksi Jagung, 1997-2006.....	91
13. Ketatalaksanaan Pengendalian Alih Fungsi Lahan Bertumpu pada Partisipasi Masyarakat	96

DAFTAR LAMPIRAN

Nomor	Halaman
1. Perundang-undangan dan Peraturan tentang Alih Fungsi Lahan Sawah	112
2. Out Put Regresi Alih Fungsi Lahan dengan Independen Variabel Jumlah Rumah Tangga, Pertumbuhan Ekonomi, dan Jumlah Petani.....	115
3. Out Put Regresi Produksi Padi dengan Independen Variabel Alih Fungsi Lahan	117
4. Out Put Regresi Produksi Jagung dengan Independen Variabel Alih Fungsi Lahan	119

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Sejak manusia pertama kali menempati bumi, lahan sudah menjadi salah satu unsur utama dalam menunjang kelangsungan kehidupan. Konkritnya, lahan difungsikan sebagai tempat manusia beraktivitas untuk mempertahankan eksistensinya. Aktivitas yang pertama kali dilakukan adalah pemanfaatan lahan untuk bercocok tanam (pertanian).

Seiring pertumbuhan populasi dan perkembangan peradaban manusia, penguasaan dan penggunaan lahan mulai terusik yang menimbulkan kompleksitas permasalahan akibat pertambahan jumlah penduduk, penemuan dan pemanfaatan teknologi, serta dinamika pembangunan. Lahan yang semula berfungsi sebagai media bercocok tanam (pertanian), berangsur-angsur berubah menjadi multifungsi pemanfaatan.

Perubahan spesifik dari penggunaan untuk pertanian ke pemanfaatan bagi nonpertanian yang kemudian dikenal dengan istilah alih fungsi (konversi) lahan, kian waktu kian meningkat. Khusus untuk Indonesia, fenomena ini tentunya dapat mendatangkan permasalahan yang kompleks dikemudian hari, jika tidak diantisipasi secara serius dari sekarang. Implikasinya, alih fungsi lahan sawah yang tidak terkendali

dapat mengancam kapasitas penyediaan pangan, dan bahkan dalam jangka panjang dapat menimbulkan kerugian sosial.

Lahan pertanian memiliki manfaat sosial dan manfaat ekonomi maupun manfaat lingkungan. Secara sosial, eksistensi lahan pertanian terkait dengan tatanan kelembagaan masyarakat petani dan aspek budaya lainnya. Secara ekonomi, lahan pertanian adalah masukan paling esensial dalam keberlangsungan proses produksi. Sementara itu, secara lingkungan, aktivitas pertanian pada umumnya relatif lebih selaras dengan prinsip-prinsip pelestarian lingkungan. (Bappenas, 2006).

Salah satu fenomena yang cukup sering terjadi dalam pemanfaatan lahan adalah alih fungsi lahan. Fenomena tersebut muncul seiring makin tinggi dan bertambahnya tekanan kebutuhan dan permintaan terhadap lahan, baik dari sektor pertanian maupun dari sektor nonpertanian sebagai akibat dari bertambahnya penduduk dan kegiatan pembangunan. Sumaryanto *et al.* (1994) menggarisbawahi bahwa sisi dampak negatif (kerugian) utama akibat konversi lahan pertanian (sawah) adalah hilangnya peluang atau kesempatan dalam memproduksi hasil pertanian yang terkonversi. Lebih lanjut, kerugian tersebut juga berdampak pada hilangnya peluang pendapatan dan kesempatan kerja, baik secara langsung maupun tidak langsung ke depan (*forward linkage*) dan ke belakang (*backward linkage*) dari kegiatan ekonomi usahatani.

Kebijakan pembangunan pertanian yang ditujukan untuk meningkatkan ketahanan pangan, mengembangkan agribisnis dan meningkatkan kesejahteraan petani mengharuskan produk pertanian yang dihasilkan memenuhi syarat kualitas dan syarat kuantitas maupun kontinuitasnya, sehingga produk tersebut memiliki daya saing dan mudah diperoleh dengan harga yang terjangkau.

Ketahanan Pangan sangat erat keterkaitannya dengan persediaan pangan. Produksi pangan selama ini didominasi oleh hasil dari tanaman padi yang ditanam di lahan sawah dibandingkan dengan tanaman padi yang ditanam di ladang. Data BPS menunjukkan bahwa 90 persen komoditas padi ditanam di lahan sawah. Dengan demikian bila konversi lahan banyak terjadi di lahan subur (sawah irigasi dan tadah hujan) yang terus berlangsung, maka akan mengganggu pertumbuhan produksi pangan. Pertumbuhan penduduk dan perkembangan sektor industri dan bertambahnya perumahan menyebabkan peningkatan kebutuhan lahan untuk keperluan tersebut.

Sejalan dengan uraian diatas, upaya meningkatkan produksi pertanian tanaman pangan di Jawa Timur menjadi tidak mungkin karena disamping bertambahnya permintaan produk pertanian akibat dari pertambahan penduduk, tuntutan konsumen akan kualitas yang semakin tinggi, juga semakin terbatasnya lahan subur untuk budidaya tanaman pangan akibat terjadinya alih fungsi lahan sawah menjadi lahan untuk

bangunan industri maupun kawasan perumahan. Sedangkan sektor pertanian memiliki peranan penting dalam perekonomian nasional sebagai sumber pendapatan, pembuka kesempatan kerja, pengentas kemiskinan dan peningkatan ketahanan pangan nasional (Irawan *et al.*, 2003).

Kondisi peralihan fungsi lahan sawah per Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur berdasarkan Hasil Podes 2006, bahwa telah terjadi alih fungsi lahan sawah selama 3 tahun (2003-2006) menjadi lahan pertanian bukan sawah sebesar 5.665 Ha (31,86%), lahan untuk perumahan sebesar 8.567,7 Ha (48,16%), lahan untuk bangunan industri sebesar 1.204,2 Ha (6,77%), lahan untuk bangunan perusahaan/perkantoran sebesar 693,1 Ha (3,90%), dan untuk keperluan lain-lain sebesar 1.651,3 Ha (9,29%). Kondisi tersebut menunjukkan bahwa luasan lahan sawah telah terjadi penurunan, terjadinya alih fungsi lahan sawah sebagai salah satu unsur produksi akan memberikan pengaruh terjadinya penurunan produksi pangan.

Untuk selanjutnya, harus ada upaya untuk tetap meningkatkan produksi pangan, meskipun alih fungsi lahan sawah di Jawa Timur sulit dicegah, sehingga memerlukan upaya keras untuk pengendalian alih fungsi lahan sawah di Jawa Timur. Pada situasi dimana produksi padi mulai sulit ditingkatkan akibat meningkatnya kendala peluasan lahan sawah dan stagnasi teknologi usahatani, alih fungsi lahan sawah akan semakin memperbesar masalah pangan. Berdasarkan hal tersebut maka

upaya pengendalian alih fungsi lahan terutama lahan sawah memiliki peranan yang semakin penting dalam rangka mendukung ketahanan pangan di Jawa Timur. Upaya pengendalian alih fungsi lahan sawah juga diperlukan untuk menghindari berbagai masalah sosial, ekonomi, dan lingkungan yang dapat timbul karena adanya kejadian tersebut.

1.2. Perumusan Masalah

1. Bagaimana perkembangan produksi pangan utama, jumlah penduduk, tingkat konsumsi pangan utama, pergeseran struktur tenaga kerja pertanian dan penggunaan lahan di Jawa Timur, sebagai Faktor-faktor yang berhubungan dengan Alih Fungsi Lahan Sawah, dalam kurun waktu 10 tahun terakhir yaitu tahun 1997-2006?
2. Faktor-faktor apa yang mempengaruhi Alih Fungsi Lahan Sawah?
3. Bagaimana pengaruh Alih Fungsi Lahan Sawah terhadap perkembangan produksi pangan utama (padi dan jagung) di Jawa Timur?
4. Strategi yang perlu dilakukan dalam pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah di Jawa Timur?

1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengidentifikasi perkembangan produksi pangan utama (padi dan jagung), jumlah penduduk, tingkat konsumsi pangan utama (padi

dan jagung), peralihan tenaga kerja pertanian dan penggunaan lahan (sawah irigasi dan non irigasi serta pekarangan/bangunan dan halaman). Faktor-faktor tersebut memiliki hubungan dengan Alih Fungsi Lahan Sawah, dan akan dicermati perkembangannya selama 10 tahun yaitu periode 1997-2006.

2. Untuk mengetahui pengaruh Alih Fungsi Lahan Sawah terhadap perkembangan produksi pangan utama di Jawa Timur.
3. Untuk menganalisis pengaruh Alih Fungsi Lahan Sawah terhadap produksi pangan utama.
4. Untuk menyusun strategi pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah dalam rangka Ketahanan Pangan di Jawa Timur.

1.4. Kegunaan Penelitian

Penelitian ini diharapkan bermanfaat:

1. Sebagai kontribusi bagi pemerintah pusat atau daerah dalam pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah untuk menghindari terjadinya penurunan produksi pangan utama yang dapat mengancam ketahanan pangan di Jawa Timur.
2. Bagi penulis sebagai sarana mengembangkan pola pikir dan merupakan salah satu syarat untuk memperoleh derajat kesarjanaan Magister Manajemen Agribisnis (MMA) pada Program Pascasarjana Universitas Pembangunan Nasional "Veteran" Jawa Timur.

3. Sebagai bahan informasi dasar bagi penelitian lanjutan yang berkaitan dengan fungsi lahan pertanian.

1.5. Ruang Lingkup Penelitian

1. Wilayah penelitian: Provinsi Jawa Timur
2. Data yang digunakan dalam penelitian kurun waktu tahun 1997-2006
3. Fokus penelitian:
 - a. Mengidentifikasi kondisi Alih Fungsi Lahan Sawah di Jawa Timur.
 - b. Pengaruh Alih Fungsi Lahan Sawah terhadap perkembangan produksi pangan utama di Jawa Timur
 - c. Perkembangan produksi pangan utama (padi dan jagung), jumlah penduduk, tingkat konsumsi pangan utama (padi dan jagung), peralihan tenaga kerja pertanian dan penggunaan lahan (sawah irigasi dan non irigasi serta pekarangan/bangunan dan halaman). Faktor-faktor tersebut memiliki hubungan dengan Alih Fungsi Lahan Sawah. Kemudian diamati perkembangannya selama 10 tahun yaitu selama periode 1997-2006.
 - d. Analisis kebijakan untuk menyusun Strategi pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah menuju Ketahanan Pangan di Jawa Timur.